Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 2078 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2015

Inleiding

Tijdens het vragenuurtje van 29 september (Handelingen II 2015/16, nr. 7, item 4) en het algemeen overleg over het vreemdelingen- en asielbeleid van 30 september jl. hebben wij onder meer gesproken over asielzoekers die de Nederlandse wet overtreden. Tijdens het algemeen overleg heb ik de heer Azmani toegezegd om voor de begrotingsbehandeling met nadere voorstellen te komen hoe binnen de bestaande EU-kaders een aanscherping van de nationale regelgeving op dit punt kan worden gerealiseerd om zo eerder en vaker een asielvergunning te kunnen weigeren en intrekken.
Op 13 oktober jl. heeft uw Kamer een motie van de leden Oskam en Van Helvert aangenomen die de regering oproept over te gaan tot uitzetting van asielzoekers die zich schuldig maken aan het plegen van een misdrijf[1].

In deze brief kom ik de genoemde toezegging na, waarbij ik tevens aangeef hoe en in welke mate invulling kan worden gegeven aan de motie. Voor de aanscherping van het beleid zal een Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire worden opgesteld.

[1] Kamerstuk 19 637, nr. 2069.

kst-19637-2078
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Europese wetgeving

Binnen het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) bevat de Kwalificatierichtlijn[2] de normen op grond waarvan internationale bescherming dient te worden geboden aan asielzoekers. Dit is, kort gezegd, het geval indien zij moeten worden aangemerkt als vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag, of wanneer zij in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming.

Subsidiaire bescherming wordt verleend aan vreemdelingen die «ernstige schade» te vrezen hebben. Onder «ernstige schade» wordt verstaan:
a) de doodstraf of executie; of
b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of
c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Deze definitie is ontleend aan de tekst van artikel 3 Europees Verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM) en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

De Kwalificatierichtlijn geeft ook de voorwaarden waaronder internationale bescherming kan worden geweigerd of ingetrokken om redenen van openbare orde. Een vluchteling is uitgesloten van de vluchtelingenstatus als hij zich schuldig heeft gemaakt aan daden als omschreven in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Lidstaten mogen verder een vluchtelingenstatus intrekken, of weigeren deze te verlenen of te verlengen, wanneer:
a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt;
b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.

Een vreemdeling kan worden uitgesloten van de status van subsidiaire bescherming, of deze status kan worden ingetrokken, wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:
a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd, zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;
b) hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd;
c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties;
d) hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.

Nederlandse invulling van de Europese normen

De invulling van de begrippen «bijzonder ernstig misdrijf», «ernstig misdrijf» en «gevaar voor de gemeenschap» zijn in de Kwalificatierichtlijn niet nader genormeerd. In Nederland zijn deze in de Vreemdelingencirculaire op dit moment nog als volgt ingevuld:

---

[2] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

- «Bijzonder ernstig misdrijf»: indien de vreemdeling bij onherroepelijk rechterlijk vonnis is veroordeeld tot gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel waarbij het onvoorwaardelijk deel in totaal tenminste 24 maanden betreft;
- «Ernstig misdrijf»: indien er sprake is van een onherroepelijk rechterlijk vonnis met een veroordeling tot een gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel waarbij het onvoorwaardelijk deel in totaal tenminste 18 maanden betreft en in ieder geval één van de misdrijven is naar zijn aard een gevaar voor de gemeenschap.
- «Gevaar voor de gemeenschap»: dit wordt in ieder geval aangenomen als het gaat om drugs-, zeden- en geweldsmisdrijven, brandstichting, mensenhandel, illegale handel in wapens/munitie/explosieven, illegale handel in menselijke organen en weefsels.

Vergunning op grond van nareis

Indien een gezinslid de hoofdpersoon is nagereisd met een machtiging tot voorlopig verblijf en ambtshalve een verblijfsvergunning asiel op grond van nareis heeft gekregen, gelden volgens staand beleid voor het intrekken van die vergunning dezelfde voorwaarden als voor de hoofdpersoon. Voor een gezinslid van een vluchteling geldt dus dat er een onvoorwaardelijke veroordeling wegens een «bijzonder ernstig misdrijf» moet liggen, terwijl voor het gezinslid van een subsidiair beschermde een veroordeling wegens een «ernstig misdrijf» vereist is. De reden hiervoor is dat bij de ambtshalve verlening geen volledige asielprocedure heeft plaatsgevonden en derhalve niet is onderzocht of betrokkene in aanmerking komt voor internationale bescherming.

Een gezinslid dat tegelijk met, of binnen drie maanden na de hoofdpersoon spontaan is ingereisd, moet een asielaanvraag indienen, die volledig wordt behandeld. Indien deze persoon een nareisvergunning heeft gekregen, is dus vastgesteld dat hij niet in aanmerking komt voor internationale bescherming. In dat geval is het reguliere beleid (glijdende schaal) van toepassing op de intrekking van de vergunning.

Terugkeer

Voor de vraag wanneer een vreemdeling die een strafbaar feit heeft gepleegd kan worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst, is met name artikel 3 van het EVRM van belang. Deze bepaling verbiedt terugzending van een vreemdeling die bij terugkeer een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM loopt. Op dit verbod zijn geen uitzonderingen mogelijk, dus ook niet als een vreemdeling een ernstig misdrijf heeft gepleegd. Dit heeft ertoe geleid dat aan meerdere personen aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen niet konden worden teruggestuurd naar hun land van herkomst.

Uitwerking

Het hierboven gegeven Europees kader bepaalt binnen welke marges een beleidswijziging kan worden doorgevoerd. Het is niet mogelijk om ongeclausuleerd over te gaan tot uitzetting van asielzoekers die zich schuldig maken aan het plegen van willekeurig welk misdrijf (zoals een fietsendiefstal), maar er is wel ruimte om het huidige beleid op onderdelen aan te scherpen. Ik ben voornemens van deze ruimte gebruik te maken.

De voorgenomen maatregelen geef ik hieronder weer. Ik wil hiermee bewerkstelligen dat scherper dan voorheen duidelijk is, dat personen die maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag vertonen niet in aanmerking

komen voor verblijf in Nederland. Als een vluchteling of asielzoeker in aanmerking wil komen voor verblijf, zal hij zich dus twee keer moeten bedenken voor hij een delict pleegt. In zoverre kan er na bekendmaking van deze maatregelen dus ook een preventieve werking van uitgaan.

De aanscherping van het beleid is met name te vinden in de hieronder voorgestelde maatregelen 1 en 2: het maximaal benutten van de wettelijke beslistermijn en een forse verlaging van de norm waaronder de verblijfsvergunning kan worden geweigerd of ingetrokken. Maatregel 3 is op zichzelf geen wijziging van eerder vastgelegd beleid, maar legt wel vast dat de algemene regels ook van toepassing zijn op minderjarigen op wie het volwassen strafrecht wordt toegepast.

Maatregel 1. Wachten met het nemen van de asielbeslissing

Om een verblijfsvergunning te weigeren aan een Verdragsvluchteling, of om deze in te trekken, is volgens de Procedurerichtlijn[3] vereist dat er een onherroepelijke veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf ligt. Dit betekent veelal een langdurige strafrechtelijke procedure (inclusief hoger beroep). Om tegen te gaan dat een vergunning, die wordt verleend terwijl de strafrechtelijke procedure nog loopt, later weer ingetrokken zou moeten worden, kan de uitkomst van de strafzaak zo veel mogelijk worden afgewacht.

Het is reeds staande praktijk dat de IND de beslissing in een asielzaak aanhoudt als er een verdenking is van een ernstig misdrijf. De Procedurerichtlijn biedt de mogelijkheid om de beslistermijn met negen maanden te verlengen wanneer «complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn». Deze termijn kan bij wijze van uitzondering, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, met nog eens drie maanden worden verlengd wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

De vraag of er contra-indicaties zijn vanwege schending van de openbare orde maakt deel uit van de inhoudelijke beoordeling of een asielvergunning kan worden verleend. Ik ben daarom van oordeel dat er sprake is van «complexe feitelijke en/of juridische kwesties» als de vreemdeling strafrechtelijk wordt vervolgd wegens een (bijzonder) ernstig misdrijf, op grond waarvan de beslistermijn kan worden verlengd.

Daarom ben ik voornemens om, waar nodig, de termijn voor de beslissing op een asielaanvraag te verlengen met de maximaal toegestane termijn indien en zolang er sprake is van een nog lopende strafrechtelijke procedure die van invloed kan zijn op de inwilligbaarheid van de aanvraag, tenzij er andere gronden zijn waarop de aanvraag eerder kan worden afgewezen.

Maatregel 2. Aanpassen van de invulling van de begrippen «ernstig misdrijf» en «bijzonder ernstig misdrijf»

De ruimte voor aanscherping van het beleid is vooral te vinden in het aanpassen van de nationale invulling van de Europeesrechtelijke normen «ernstig misdrijf» en «bijzonder ernstig misdrijf». Er is geen eenduidig beeld hoe andere lidstaten deze begrippen invullen. Een aantal landen werkt met een minimale strafbedreiging, sommige met een minimale

---

[3] Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

opgelegde straf en andere lidstaten gebruiken een meer algemene omschrijving.

Delicten die in het maatschappelijk verkeer als ernstig worden ervaren, moeten naar mijn oordeel kunnen worden tegengeworpen. De individuele verwijtbaarheid van de vreemdeling komt tot uiting in de straf die door de rechter is opgelegd. Voor de invulling van de begrippen «ernstig misdrijf» en «bijzonder ernstig misdrijf» heb ik daarom gekeken naar «Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken», waarin de richtlijnen voor rechter voor straftoemeting zijn vervat.

Verder heb ik gekeken naar de opvatting van de UNHCR over «ernstig, niet politiek misdrijf» met betrekking tot artikel 1F Vluchtelingenverdrag. De UNHCR noemt moord, verkrachting en een gewapende overval als delicten die zonder twijfel zijn te kwalificeren als ernstig misdrijf. Ook andere strafbare feiten kunnen een ernstig misdrijf zijn, indien zij gepaard gaan met het gebruik van dodelijke wapens, ernstige letsels veroorzaken of als het gaat om herhaaldelijk zwaar crimineel gedrag.

Dit alles afwegende heb ik besloten om als «ernstig misdrijf» aan te merken delicten waarbij volgens de Oriëntatiepunten een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden pleegt te worden opgelegd. Ik meen dat het maatschappelijk niet geaccepteerd hoeft te worden als een persoon die zich aan deze feiten schuldig maakt, verblijf zou krijgen in Nederland. Het gaat in concreto om:
– Openlijke geweldpleging, zwaar lichamelijk letsel[4] ten gevolge hebbend
– Het opzettelijk toebrengen van zwaar lichamelijk letsel door middel van bijvoorbeeld één of meer kopsto(o)t(en) en/of schoppen/trappen tegen het hoofd
– Tasjesroof met een enkele duw/ruk, waarbij sprake is van frequente recidive;
– Insluiping in een woning, waarbij sprake is van frequente recidive;
– Het verkopen/afleveren/verstrekken van gebruikershoeveelheden harddrugs vanuit een pand of op straat gedurende meer dan een maand, doch minder dan 3 maanden, met enige regelmaat.

Het ligt in de rede om de norm voor een »bijzonder ernstig misdrijf« hoger te leggen dan die voor een «ernstig misdrijf». Ik ben daarom voornemens deze grens te leggen bij een onvoorwaardelijke en onherroepelijke gevangenisstraf van tien maanden. Hieronder vallen de volgende delicten:
– Verspreiden, aanbieden, openlijk tentoonstellen, invoeren, doorvoeren, uitvoeren van kinderporno
– Een beroep of gewoonte maken van het bezit van kinderporno
– Opzettelijk toebrengen van zeer zwaar lichamelijk letsel[5] met behulp van een wapen (niet zijnde een vuurwapen)
– Ramkraak (georganiseerd verband en aanzienlijke schade) waarbij sprake is van recidive
– Het verkopen/afleveren/verstrekken van gebruikershoeveelheden harddrugs vanuit een pand of op straat gedurende zes tot twaalf maanden met enige regelmaat.

Volgens de Oriëntatiepunten worden deze delicten bestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar. Ik kies hier echter voor een grens van tien maanden, zodat deze en andere ernstige delicten, al

[4] Volledig herstel te verwachten binnen zes maanden, zoals ingrijpende breuken.
[5] Levensbedreigend of zeer langdurige herstelperiode (meer dan zes maanden) of als geen volledige genezing wordt verwacht.

dan niet in combinatie gepleegd, zijn ondervangen als de rechter een straf oplegt van tien maanden of hoger.

Voor de beoordeling of er sprake is van een «ernstig misdrijf», dan wel een «bijzonder ernstig misdrijf», is het mogelijk om meerdere veroordelingen met afzonderlijke straffen bij elkaar op te tellen. In die gevallen zal wel een zwaardere beoordeling van de individuele omstandigheden plaatsvinden, die er onder meer op zal zien hoe groot het aandeel is van delicten die een gevaar voor de gemeenschap (zie omschrijving hierboven) opleveren. Het zal dus kunnen voorkomen dat een vreemdeling bij elkaar opgeteld wordt veroordeeld tot meer dan zes, respectievelijk tien maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maar dat de IND oordeelt dat er geen grond is om de verblijfsvergunning te weigeren of in te trekken.

Maatregel 3. In voorkomende gevallen hetzelfde beleid ten aanzien van minderjarige vreemdelingen

In de berichtgeving over incidenten met asielzoekers is deels sprake van minderjarige vreemdelingen. Indien de pleger van een strafbaar feit minderjarig is, maar boven de twaalf jaar, is in beginsel het jeugdstrafrecht van toepassing. De strafrechter houdt hiermee rekening met de leeftijd van de vreemdeling. Als het jeugdstrafrecht wordt toegepast, is dat een aanwijzing dat het feit minder aan de vreemdeling wordt verweten en zal dit ook gevolgen hebben voor de mogelijkheid een vergunning te weigeren of in te trekken. Als het volwassenenstrafrecht wordt toegepast, ligt het in de rede dat dit ook eerder gevolgen heeft voor de vergunning.

Andere aspecten die moeten worden meewogen zijn het gezinsleven van de minderjarige en de opdracht uit het Kinderrechtenverdrag om bij bestuursrechtelijke beslissingen de belangen van het kind een eerste overweging te laten zijn. Dit zijn echter zaken die steeds individueel moeten worden meegewogen.

Ik ben daarom voornemens om ten aanzien van minderjarige asielzoekers in beginsel dezelfde regels toe te passen als voor volwassenen, indien op hen het strafrecht voor volwassenen is toegepast, waarbij echter wel steeds de nodige individuele afwegingen worden gemaakt.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff